

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Euforia reformasi yang terjadi pada tahun 1998 merupakan masa dimana kerusakan sumber daya alam tidak bisa terkendali, bahkan pemerintah sebagai pemegang otoritas pun tidak mampu meredam euphoria yang terjadi. Penjarahan ada dimana-mana, hutan-pun juga tidak terlepas dari penjarahan massal. Bahkan bisa dikatakan kehutanan Indonesia yang sudah terpuruk menjadi lebih terpuruk akibat adanya euphoria reformasi. Penjarahan hutan menjadi tidak terkendali. Ironisnya, justru hutan milik Negara menjadi porak-poranda akibat aksi penjarahan besar-besaran dan hutan rakyat relatif aman. Jika dahulu masyarakat memiliki akses yang sangat terbatas terhadap hutan, pada masa reformasi tidak lagi demikian. Seakan-akan ada kebebasan yang tidak terbatas sehingga mereka tidak lagi memikirkan masa depan, bersifat sesaat, yang pada akhirnya dampak itu disadari atau tidak disadari, perlahan-lahan akan menghancurkan kehidupan manusia itu sendiri.

Sejalan dengan berlakunya UU No. 22 tahun 1999 yang menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, mengamanatkan bahwa masyarakat berkewajiban untuk ikut mengelola dan memelihara SDA termasuk kawasan hutan yang didalamnya. Namun dilain pihak kondisi masyarakat sekitar kawasan hutan masih sangat tergantung pada hutan

dikarenakan masih rendahnya keterampilan yang dimiliki, terbatasnya modal dan lapangan pekerjaan.

Perum Perhutani sebagai pemegang hak otoritas penguasaan hutan sekaligus institusi tunggal dipulau Jawa dan mempunyai legitimasi formal yang kuat dari Negara. Perum Perhutani merupakan BUMN yang bersifat profit oriented dan harus mampu memberikan keuntungan dalam aktifitas bisnisnya, dimana hal tersebut dijadikan salah satu sumber kekayaan Negara. Wilayah hutan Negara yang menjadi kekuasaan Perum Perhutani tidak mengikuti batas administrasi pemerintahan yang umum diterapkan. Seringkali sebuah desa yang secara administrasi pemerintahan mempunyai wilayah yang begitu luas karena terdapat hutan di wilayahnya, secara riil hanya memiliki wilayah yang begitu sempit dengan kepadatan penduduk yang cukup tinggi<sup>1</sup>. Sehingga dari kenyataan yang ada, banyak daerah-daerah sekitar hutan justru menjadi daerah kantong-kantong kemiskinan. Akses yang terbatas terhadap hutan menyebabkan masyarakat sekitar hutan tidak lagi bisa memanfaatkan sumber daya hutan yang ada. Masyarakat menjadi sangat tergantung dengan keberadaan hutan sebagai satu-satunya sumber mata pencaharian mereka.

Pemanfaatan sumber daya hutan tidak lagi mengarah pada kayu, namun lebih pada pengembangan pengelolaan hasil hutan non kayu sebagai produk utama dari sistem hutan kerakyatan. Hutan mempunyai manfaat ekonomis juga mempunyai manfaat ekologis baik pemerintah maupun masyarakat. Bagi kedua elemen tersebut, hutan bisa menjadi salah satu

---

<sup>1</sup> Wibowo, Eddi dan Hassel Nogi S Tangkisan, (2004). *Kebijakan Publik Pro civil Society*. Yogyakarta YPAPI, hal 88.

sumber daya yang bisa mengeratkan keduanya, namun juga bisa menjadi jurang atau gap antara keduanya karena terdapat kepentingan yang berbeda.

Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) merupakan suatu konsep yang ditawarkan oleh pemerintah yakni Perum Perhutani kepada masyarakat lokal sekitar hutan. Hal ini kemudian sejalan dengan diterbitkan **SK Direksi Perum Perhutani No. 187/ KPTS / DIR/ 1996** tentang Penerapan Pembinaan Masyarakat Desa Hutan Dalam Pengelolaan Hutan. Karena mengingat besarnya potensi sumber daya hutan di pulau jawa maka pemerintah provinsi Jawa Tengah, juga memperkuatnya melalui **SK Gubernur Jawa Tengah No. 24 Tahun 2001** tentang Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat di Propinsi Jawa Tengah.

Pengelolaan Sumber Daya Hutan tidak akan efektif dan efisien jika dikelola hanya oleh satu pihak saja (Pemerintah/Perhutani), dan dalam kondisi gangguan kerawanan hutan yang telah mencapai titik kritis, maka sistem Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) merupakan suatu keharusan untuk diterapkan dalam pengelolaan sumber daya hutan (SDH) di wilayah kerja Perhutani. Dengan pola kemitraan kebersamaan, keadilan, keterbukaan, demokrasi dan saling berbagi hak dan tanggung jawab dalam implementasi Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) diharapkan sumber daya hutan (SDH) bisa tetap lestari, fungsi, dan manfaatnya bisa meningkat baik aspek ekologi, ekonomi, maupun sosial kemasyarakatan.

Berdasarkan data keamanan / pencuri pohon di KPH (**Kesatuan Pemangkuan Hutan**) Blora sebagai salah satu Instansi Pemerintahan yang menerapkan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM), dapat disimpulkan bahwa terjadi penurunan tingkat pencurian Kayu (Lihat table 1.1). pada tahun 2001 jumlah pohon yang hilang akibat pencurian mencapai angka 59.795 pohon atau senilai Rp. 17.811.599.000,00-, Tahun 2001 merupakan tahun-tahun awal penerapan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM). Dimana pada tahun tersebut juga merupakan masa-masa transisi reformasi dimana terjadi penjarahan hutan besar-besaran.

Selama delapan tahun terakhir terjadi perubahan yang cukup signifikan, hal ini bisa dilihat dari tabel 1.1 bahwa angka pencurian kayu mengalami penurunan. Selain semakin ketatnya penjagaan dari polisi hutan juga dikarenakan jumlah kayu tegakan di areal hutan sangat minim akibat penjarahan<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Sumber: KPH Blora 2009

**Tabel 1.1**Data Keamanan / Pencurian Pohon Kph Blora s/d Oktober 2009<sup>3</sup>

Tahun	Fisik	Nilai (Rp)
2001	59.795	17.811.599.000
2002	12.910	2.679.810.000
2003	10.641	1.121.973.000
2004	5.883	1.045.855.000
2005	3.852	582.671.000
2006	1.741	230.760.000
2007	1.722	255.433.000
2008	1.114	137.031.328
s/d Desember 2009	1.143	138.374.400

Untuk itulah, dengan adanya pengalaman di masa lalu, akhirnya bisa memunculkan koreksi bagi pemerintahan yakni berupa *wacana community based forest management atau community forestry*. Wacana tersebut merupakan bagian dari ideology baru pengelolaan hutan, untuk sejauh mungkin melibatkan peran masyarakat sekitar hutan dalam pengelolaan hutan sehingga mereka dapat memperoleh manfaat langsung dari hutan terutama secara ekonomis, dengan tetap menjaga keseimbangan dan kelestarian alam. Masyarakat tidak hanya sebagai obyek tetapi juga merupakan salah satu dari multi stakeholders yang ikut terlibat dalam pengelolaan hutan.

---

<sup>3</sup> Sumber KPH Blora 2009

## **B. Ruang Lingkup**

Ruang lingkup dari penelitian ini antara lain mekanisme pemberdayaan lokal dalam bernegosiasi dengan stakeholder dan juga masyarakat untuk dapat mempengaruhi kebijakan, metode penerapan pengelolaan hutan di tingkat lokal, pemantauan dan pertukaran informasi menggunakan kriteria dan indikator dan sejauh mana kebijakan digunakan sebagai perantara dalam implementasi pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM).

Penelitian ini mengambil studi kasus di KPH Blora Perum Perhutani Unit 1 Jawa Tengah, mengingat bahwa KPH Blora merupakan salah satu KPH terbesar pemasok produksi kayu jati di wilayah Jawa Tengah dapat dilihat Sebanyak 49,66 persen luas wilayah Kabupaten Blora digunakan sebagai hutan negara, terbagi dalam tiga kesatuan administrasi yaitu KPH Randublatung, KPH Cepu dan KPH Blora. Salah satu komoditi hasil hutan adalah kayu jati, dimana produksi terbesar dari KPH Cepu sebanyak 43.999,385 meter kubik. Tahun 2005 total produksi kayu jati bundar sebanyak 92.803,78 meter kubik dan juga KPH Blora telah diterapkan pola Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM).

### **C. Perumusan masalah**

Dari uraian dari latar belakang dan ruang lingkup tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan pemerintah dalam Pengelolaan Sumber Daya hutan Bersama Masyarakat (PHBM) di KPH Blora tahun 2001-2009?

### **D. Tujuan dan Manfaat penelitian**

#### 1. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan diadakan penelitian ini adalah untuk :

- a. Untuk mengetahui tentang pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PNBM) di KPH Blora.
- b. Untuk mengetahui kendala-kendala apa sajakah yang dihadapi dalam implementasi kebijakan tersebut.
- c. Untuk mengetahui faktor-faktor apa sajakah yang mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) di KPH blora.

#### 2. Manfaat Penelitian

- a. Manfaat teoritis
  - 1) Menambah wawasan dan pengetahuan bagi peneliti pada khususnya dan pembaca pada umumnya.

- 2) Diharapkan dapat memberi masukan dan informasi kepada para praktisi pengambilan kebijakan yang berkaitan dengan Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM).
- b. Manfaat Praktis
    - Memperoleh pengetahuan tentang kebijakan Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM).

## **E. Tinjauan Pustaka**

### **1. Kebijakan Publik**

Kebijakan secara terminology tidak hanya bersifat tekstual, tetapi lebih mengarah pada sifat kontekstual, hal ini disebabkan karena mengalami perubahan dari waktu ke waktu. Menurut Wahab penggunaan kebijakan yang sering digunakan adalah dalam konteks pernyataan-pernyataan umum mengenai kebijakan ekonomi pemerintah (economic policy), kebijakan sosial pemerintah (social policy) maupun kebijakan luar negeri pemerintah (foreign policy). Penggunaan istilah kebijakan dalam beberapa konteks tersebut masih bisa ditemukan hal-hal yang spesifik. Tetapi konsep kebijakan ada yang bersifat abstrak atau lebih sering disebut dengan ruang kebijakan (space policy)<sup>4</sup>.

Konsep ruang kebijakan sering digunakan untuk menggambarkan bagaimana suatu ruang kebijakan tertentu cenderung semakin padat dari waktu ke waktu, yang seringkali ditandai semakin gencarnya intervensi dari

---

<sup>4</sup> Wahab, Soliohin Abdul, 2008. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Malang: UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang, Hal 19.

pemerintahan dan semakin kompleksnya interaksi diantara instansi-intansi pemerintah yang terlibat didalamnya. Kebijakan juga sering diidentikan dengan keinginan-keinginan dari pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan umum dari kegiatan yang dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.

Selanjutnya dalam memahami prespektif mengenai kebijakan itu sendiri perlu diperhatikan berbagai hal<sup>5</sup>, antara lain:

- a. Kebijakan harus dibedakan dari keputusan. Hal ini dilihat bahwa kebijakan memiliki ruang lingkup yang lebih besar dari pada keputusan. Kebijakan biasanya merupakan rangkaian dari keputusan-keputusan yang saling terkait dan bersifat rasional. Dalam konsep keputusan sering dikaitkan dengan adanya pembuat keputusan (decision maker) yang lebih bersifat personal, sedangkan kebijakan akan mencakup usaha penelusuran interaksi yang melibatkan banyak pihak.
- b. Kebijakan tidak secara merta dapat dibedakan dari administrasi.
- c. Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan, sebuah kebijakan pada awalnya merupakan perumusan apa yang sebenarnya diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Tetapi terkadang tidak terdapat sinkronisasi antara perilaku-perilaku pembuat kebijakan dengan harapan-harapan mereka. Hal ini disebabkan karena tidak dipakainya petunjuk motif sebenarnya atau karena harapan dan tujuan mula-mula dari kebijakan sering dilupakan maupun dirubah.
- d. Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan.

---

<sup>5</sup> Ibid Hal 41.

- e. Kebijakan biasanya mempunyai hasil yang akan dicapai.
- f. Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu. Kebijakan mempunyai sifat yang dinamis, hal ini disebabkan feed back (umpan balik) sehingga bisa saja kebijakan berubah tujuan.
- g. Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi. Sehingga disini bisa memperjelas perbedaan keputusan dan kebijakan. Keputusan hanya ditetapkan dan melibatkan beragam aktor (stakeholder) dimana dibutuhkan kerjasama dan interaksi bersama.
- h. Kebijakan publik, meski tidak eksekutif, menyangkut kepentingan publik, maka hal-hal yang bersifat substansial harus dipikirkan dan dikembangkan dalam kerangka yang direstui oleh instansi-instansi pemerintah.
- i. Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif. Dalam memandang sebuah kebijakan kadang kala dipandang dipandang dari lensa konseptual kita sendiri, sehingga perspektif antara satu orang dengan orang lain sering berbeda dalam memandang dan memahami itu sendiri.

Secara garis besar, kebijakan publik mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan sedangkan menurut Amir santoso dalam Winarno ada beberapa pandangan dalam mempersepsikan kebijakan publik. Pandangan pertama, kebijakan publik dianggap sebagai tindakan pemerintah. Dari pandangan yang pertama, melihat bahwa kebijakan public dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan penilaian. Sehingga bisa diartikan bahwa

kebijakan publik merupakan rangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut<sup>6</sup>.

Sedangkan pandangan kedua, kebijakan publik dipandang sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu dan menganggap bahwa kebijakan publik sebagai akibat-akibat yang bisa diramalkan. Sedangkan dari pandangan kedua lebih melihat bahwa kebijakan publik dari rangkaian keputusan dan tindakan.

Selanjutnya menurut Quade dalam Yuwono menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan studi yang bersifat aplikabel dan mencakup berbagai analisis dalam kerangka organisasi publik. Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan publik. Hal ini disebabkan karena kebijakan diformulasikan dalam suatu system politik<sup>7</sup>.

Kebijakan publik merupakan cabang studi yang bersifat multidisiplin dan membutuhkan kontribusi-kontribusi ilmu lainya dalam kenyataan sehari-hari. Sedangkan menurut Thomas R. Dye mengatakan bahwa kebijakan publik merupakan tindakan dilakukan oleh pemerintah<sup>8</sup>.

Kemudian Anderson dalam Winarno menjelaskan bahwa konsep kebijakan publik mempunyai implikasi<sup>9</sup>, yaitu:

---

<sup>6</sup> Winarno, Budi, (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Konsep*. Yogyakarta: Media Pressindo, Hal 30, Hal 18-19

<sup>7</sup> Yuwono, Teguh dan Abdulkhar Badjuri, (2003). *Kebijakan Publik: konsep dan Strateg*, Hal 9.

<sup>8</sup> Ibid, Hal: 8.

<sup>9</sup> Winarno, op.cit, Hal: 20.

- a. Titik perhatian dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud atau tujuan dan bukan perilaku secara serampangan.
- b. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri.
- c. Kebijakan adalah apa yang sebenarnya dilakukan oleh pemerintah dalam mengatur perdagangan, mengendalikan inflasi, atau mempromosikan perumahan rakyat dan bukan apa yang diinginkan oleh pemerintah.
- d. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif maupun negatif. Secara positif, kebijakan mungkin mencakup suatu keputusan oleh pejabat-pejabat pemerintah, tetapi tidak untuk mengambil tindakan dan tidak melakukan sesuatu mengenai persoalan yang memerlukan keterlibatan pemerintah.

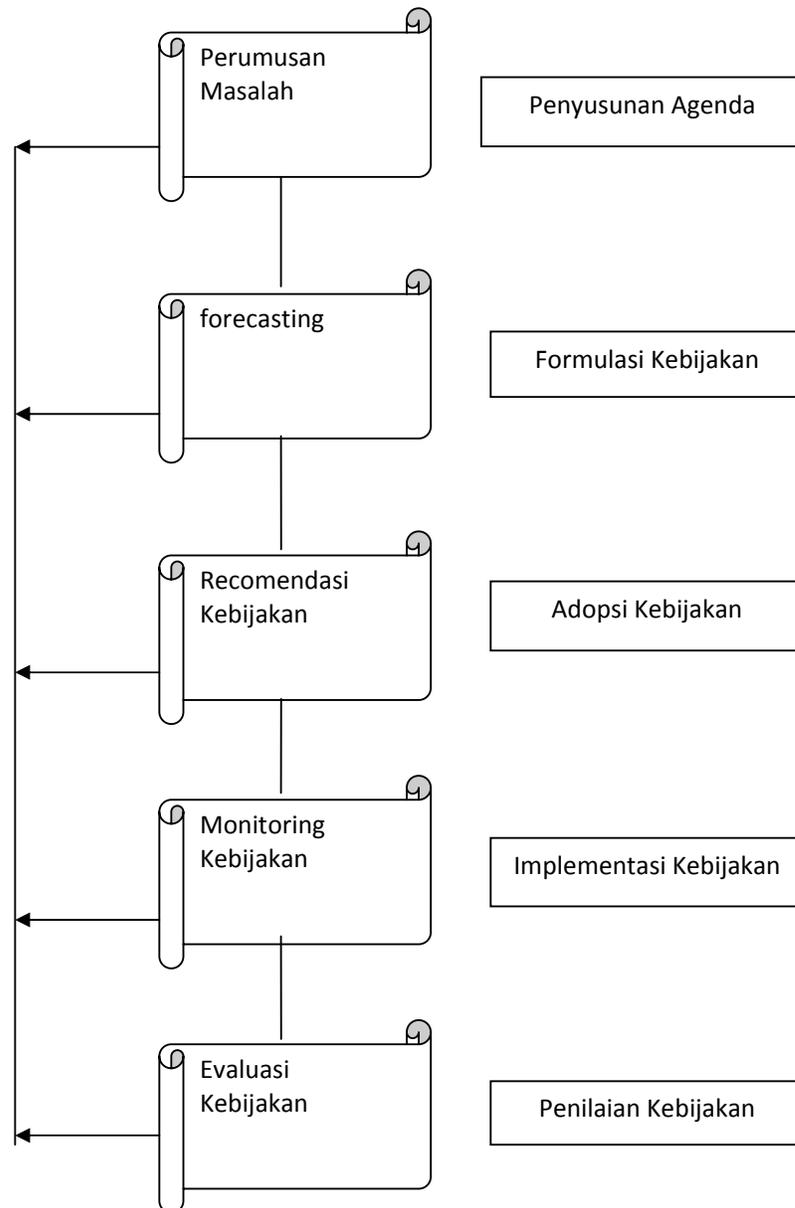
Selanjutnya Subarsono menyatakan bahwa proses kebijakan publik merupakan serangkaian aktifitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis, yang meliputi penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, penilaian kebijakan<sup>10</sup>

(Gambar 1.1)

---

<sup>10</sup> Subarsono, AG, (2005). *Analisa Kebijakan Publik: Konsep, Teori, dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Hal: 8-9.

**Gambar 1.1**  
**Proses kebijakan Publik<sup>11</sup>**



<sup>11</sup> Sumber: William N. Dunn (1994) dalam Subarsono (2005: 9)

## **2. Implementasi Kebijakan Publik.**

### **a. Konsep Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Mater dan Horn dalam Wibawa berpendapat bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan<sup>12</sup>.

Selanjutnya Ripley dan Franklin dalam Winarno berpendapat bahwa implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan, yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (benefit), atau suatu jenis keluaran yang nyata (tangible output). Implementasi merupakan upaya untuk melakukan suatu keputusan kebijakan. Selain itu implementasi kebijakan juga merupakan salah satu tahap kebijakan publik, antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya<sup>13</sup>.

Kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih oleh pembuat kebijakan tidak sepenuhnya menjamin bahwa kebijakan tersebut akan berhasil dalam implementasi. Implementasi kebijakan dimaksudkan untuk mengetahui dampak serta tujuan yang diinginkan.

Kemudian Peter deLeon dan Linda deLeon dalam Dwidjo mengemukakan bahwa dalam implementasi kebijakan publik dapat dilakukan melalui tiga pendekatan. Pertama, implementasi kebijakan dipahami sebagai

---

<sup>12</sup> Winarno, log.,cit, Hal: 143.

<sup>13</sup> Ibid, Hal: 145.

masalah-masalah yang terjadi antara kebijakan dan eksekusinya. Kedua, implementasi dapat bersifat “dari atas ke bawah” (top-downer perspective), dimana pendekatan itu terfokus pada tugas birokrasi untuk melaksanakan kebijakan yang telah diputuskan secara politik. Ketiga, keberhasilan implementasi lebih ditentukan kepada variabel perilaku dari aktor pelaksana implementasi<sup>14</sup>.

Implementasi kebijakan mencakup banyak macam kegiatan didalamnya Ripley dan Franklin (1982). Pertama, badan-badan pelaksana yang ditugasi oleh undang-undang dengan tanggung jawab menjalankan program harus mendapatkan sumber-sumber yang dibutuhkan agar implementasi berjalan lancar. Sumber-sumber tersebut meliputi personil, peralatan, lahan tanah, bahan-bahan mentah, dan juga uang. Kedua, badan-badan pelaksana mengembangkan bahasa anggaran dasar menjadi arahan-arahan konkret, regulasi, serta rencana-rencana dan desain program. Ketiga, badan-badan pelaksana harus mengorganisasikan kegiatan-kegiatan mereka dengan menciptakan unit-unit birokrasi dan rutinitas untuk mengatasi beban kerja<sup>15</sup>.

## **b. Model-Model Implementasi Kebijakan**

Penelitian “Implementasi Kebijakan Perhutani dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) di KPH Blora Perum

---

<sup>14</sup> Dwidjo, Riant Nugroho, (2006). *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang: Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta: PT. Elek Madia Komputindo, Hal: 120.

<sup>15</sup> Winarno, op.cit, Hal: 145-146.

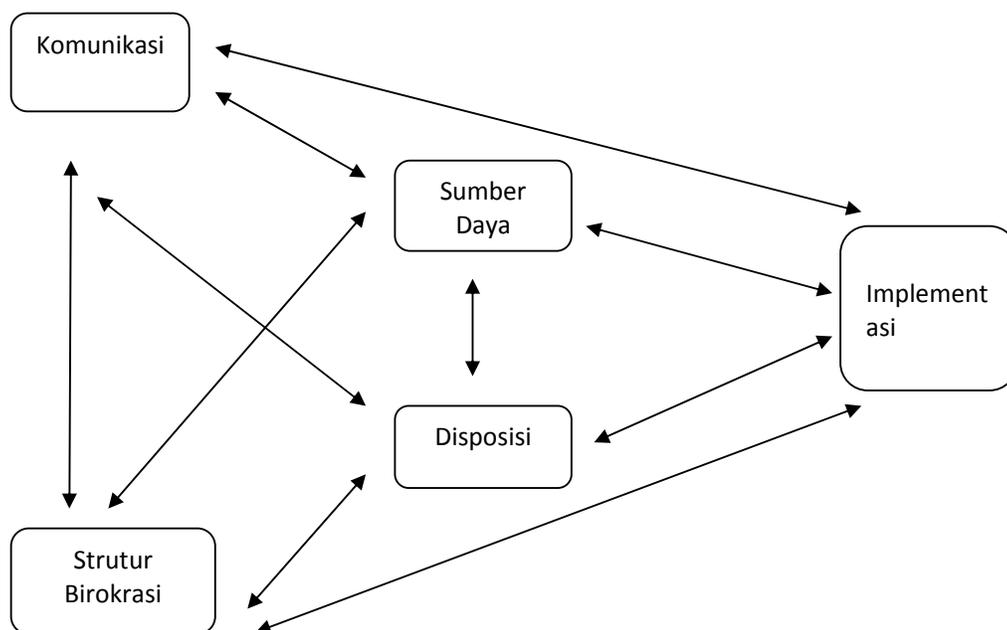
Perhutani Unit 1 Jawa Tengah”, akan menggunakan beberapa teori implementasi dimana teori-teori tersebut bisa diketahui variable-variable yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

### 1) Model George C. Edwards III

Edward III dalam Subarsono berpendapat bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variable, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Variable-variable tersebut saling berhubungan antara satu dengan yang lain<sup>16</sup> (Gambar 1.2)

**Gambar 1.2**

#### **Variable Implementasi menurut Edward III**



<sup>16</sup> Subarsono, loc.cit. Hal: 90-92.

**a) Komunikasi**

Menurut Edward III bahwa dalam implementasi kebijakan yang efektif, syarat pertama yakni bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan pemerintah-pemerintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan pemerintah-pemerintah dapat diikuti<sup>17</sup>.

Apa yang terjadi tujuan dan saran kebijakan harus transmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi Implementasi<sup>18</sup>. Jika kebijakan akan diimplementasikan maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya dipahami tetapi petunjuk-petunjuk tersebut harus jelas.

**b) Sumber Daya**

Selanjutnya menurut subarsono meskipun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan secara efektif. Sumber daya tersebut dapat terwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumber daya financial, selain itu suatu kebijakan hanya akan menjadi teori saja tanpa ada sumber daya<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Winarno, Budi, *op.cit*, Hal: 175.

<sup>18</sup> Subarsono, *op.cit*, Hal: 90.

<sup>19</sup> *Ibid*, Hal: 91.

**c) Disposisi (Sikap Pelaksana)**

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik. Namun apabila implementor memiliki sikap atau pespektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga tidak akan efektif<sup>20</sup>.

**d) Struktur Birokrasi**

Dalam implementasi kebijakan, struktur birokrasi memiliki pengaruh yang signifikan. Salah satu aspek struktur yang penting adalah adanya standard operating procedures (SOP) karena SOP merupakan pedoman bagi implementor dalam bertindak.

**2) Model Meter dan Horn**

Meter dan Horn dalam Wibawa menggambarkan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja kebijakan<sup>21</sup>. Model ini mengandalkan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara Linier dari kebijakan publik, implementor, dan kinerja kebijakan publik<sup>22</sup>. Berikut beberapa faktor yang saling mempengaruhi, yang bisa dilihat melalui Gambar 1.3.

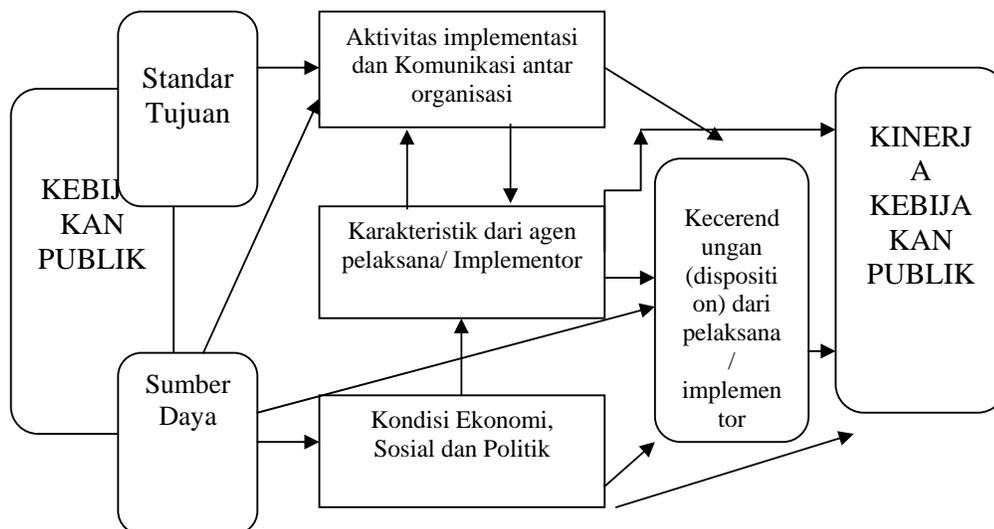
---

<sup>20</sup> Ibid, Hal: 92.

<sup>21</sup> Wibawa, Samudera dkk,(1994). *Evaluasi Kebijakan Publik*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, Hal: 19.

<sup>22</sup> Dwidjo, Riant Nugroho, (2006). *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang: Model-Model Perumusan, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta: PT. Elek Madia Komputindo, Hal: 120.

Gambar 1.3

Model implementasi menurut Horn and Meter<sup>23</sup>

Menurut Wibawa berdasarkan model tersebut, suatu kebijakan haruslah menegaskan standar dan sasaran tertentu yang mesti dicapai oleh para pelaksana kebijakan, Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkatan ketercapainya standar dan sasaran tersebut. Standard dan sasaran harus dirumuskan secara spesifik dan konkret<sup>24</sup>.

Kemudian kebijakan menuntut tersedianya *sumber daya*, baik berupa sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia seperti dana atau intensif lain. Kinerja kebijakan akan rendah apabila dana yang dibutuhkan tidak tersediakan oleh pemerintah secara memadai.

<sup>23</sup> Sumber: Dwidjowijoto (2006: 128)

<sup>24</sup> Wibawa, op.cit, Hal: 19-21.

*Komunikasi antar organisasi dan aktifitas implementasi* juga akan mendukung keefektifan dan implementasi kebijakan. Semua pelaksana harus memahami apa yang menjadi tanggung jawab mereka. Tetapi tidak bisa dipungkiri bahwa komunikasi merupakan suatu proses yang rumit, karena dikhawatirkan akan terjadi penyimpangan dalam penyampaian maupun penerimaan tugas dan tanggung jawab.

*Karakteristik dari agen pelaksana (implementor)* sangat terkait dengan keberhasilan implementasi kebijakan. Karakteristik agen pelaksana menurut Subarsono adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan mempengaruhi implementasi atau program.

Selanjutnya variabel *kondisi ekonomi, sosial dan politik* mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik partisipan, yakni dukungan atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan<sup>25</sup>.

Dan yang terakhir adalah *disposisi implementor* yang mencakup tiga aspek: respon implementor terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauan untuk melaksanakan kebijakan, kognisi yang merupakan pemahaman terhadap kebijakan, dan intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.

---

<sup>25</sup> Subarsono, op.cit, Hal: 100-101.

### **3. Konsep Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM)**

Secara Historis, manusia mempunyai hubungan yang sangat erat dengan hutan. Pada waktu masih hidup sebagai pengumpul bahan makanan alami dan berburu, manusia umumnya tinggal didalam hutan. Manusia akan terus memerlukan hutan sebagai sumber berbagai macam keperluan, khususnya kayu untuk konstruksi rumah, alat-alat pertanian dan juga bahan bakar. Jika ditinjau dari aspek pemanfaatan fungsi ekonomi, perkembangan hubungan antara sub-sistem kehutanan dengan sub-sistem masyarakat dapat dibedakan antara hubungan tradisional dan hubungan komersial<sup>26</sup>.

Dalam masyarakat tradisional, hubungan manusia dengan hutan masih menjadi satu. Disini pemanfaatan fungsi hutan terjadi melalui evolusi yang kemudian membentuk aturan tertentu yang dinamakan tradisi. Di sisi lain, masyarakat pertanian dan masyarakat kota yang memperoleh manfaat secara tidak langsung, berupaya untuk mengatur pemanfaatan hutan melalui ilmu pengetahuan sehingga berkembang ilmu pengelolaan hutan.

Konsep sistem hutan kemasyarakatan sudah ditawarkan oleh pemerintah sejak tahun 1998, namun dari konsep tersebut belum sepenuhnya mengedepankan rakyat sebagai aktor utama dalam pengelolaan sumber daya hutan. Sehingga pada tahun 2001, pemerintah kembali merancang Sosial Forestry, dimana konsep Sosial Forestry tidak jauh berbeda dengan konsep hutan kemasyarakatan. Dalam sistem Pengelolaan Sumber Daya Hutan

---

<sup>26</sup> Simon, Hasanu, (2008). *Pengelolaan Hutan Bersama Rakyat (Cooperative Forest Management)*. Yogyakarta: pustaka Pelajar, Hal: 74.

Bersama Masyarakat (PHBM) yang ditawarkan Perum Perhutani, konsep ini memperbolehkan masyarakat sekitar kawasan hutan untuk melakukan penanaman tanaman semusim selain tanaman jati, dimana areal kawasan hutan masih dikelola oleh Perum Perhutani.

Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) adalah suatu system pengelolaan sumber daya hutan yang dilakukan bersama, oleh Perhutani dan masyarakat desa hutan (MDH) serta pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) lainnya, yang merupakan implementasi visi dan misi Perhutani khususnya paradigma *Forest Resources Based Management* dan *Paradigma Community Based Forest Management* (tidak hanya bertumpu pada kayu saja tetapi bertumpu pada SDH yaitu semua produk dan jasa yang dihasilkan dari suatu kawasan hutan).

Adapun tujuan dari pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) berdasarkan SK 136/KPTS/DIR/2001 tentang PHBM adalah sebagai berikut:

- a. Meningkatkan tanggung jawab perusahaan, masyarakat desa hutan dan pihak yang berkepentingan terhadap keberlanjutan fungsi dan manfaat sumber daya hutan.
- b. Meningkatkan peran perusahaan, masyarakat desa hutan dan pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan sumber daya hutan.
- c. Menselaraskan kegiatan pengelolaan sumber daya hutan sesuai dengan kegiatan pembangunan wilayah sesuai dengan kondisi dan dinamika sosial masyarakat sekitar desa hutan.

- d. Meningkatkan mutu sumber daya hutan sesuai dengan karakteristik wilayah.
- e. Meningkatkan pendapatan perusahaan, masyarakat desa hutan dan pihak yang berkepentingan secara simultan.

Menurut Wahana Lingkungan Hidup Sistem Hutan Kerakyatan (SHK) memiliki prinsip-prinsip di antaranya bahwa<sup>27</sup>:

- a. Aktor utama pengelolaan adalah rakyat (masyarakat lokal/masyarakat adat);  
Lembaga pengelola dibentuk, dilaksanakan dan dikontrol secara langsung oleh rakyat bersangkutan;
- b. Memiliki wilayah yang jelas dan memiliki kepastian hukum yang mendukungnya;
- c. Interaksi antara masyarakat dengan lingkungannya bersifat langsung dan erat;
- d. Ekosistem menjadi bagian penting dari system kehidupan rakyat setempat;
- e. Pengetahuan local (*indigenous knowledge*) menempati posisi penting dan melandasi kebijakan dan system pengelolaan hutan, disamping pengetahuan moderen untuk memperkaya;
- f. Teknologi yang dipergunakan diutamakan teknologi lokal ataupun jika bukan teknologi lokal, merupakan teknologi yang telah melalui proses adaptasi dan berada dalam batas yang dikuasai oleh rakyat;

---

<sup>27</sup> ([www.walhi.or.id](http://www.walhi.or.id), 20 Juli 2007).

- g. Skala produksi tidak dibatasi, kecuali oleh prinsip kelestarian (*sustainability*);
- h. Sistem ekonomi didasarkan atas kesejahteraan bersama, dan;
- i. Keanekaragaman hayati mendasari berbagai bidangnya, jenis, genetis, pola budidaya dan pemanfaatan sumber daya, system sosial, sistem ekonomi dan lain sebagainya.

Hubungan antara stakeholders, terutama pemerintah dan masyarakat bersifat Simbiosis Mutualisme dalam pengelolaan hutan. Dampak positif yang diharapkan, khususnya pengamanan tegakan hutan yang mereka tanam sendiri sekaligus pengakuan masyarakat terhadap kawasan hutan yang statusnya dikuasai Negara. Selain itu masyarakat diposisikan sebagai subyek dalam pengelolaan hutan untuk menikmati hasilnya. Dengan kata lain masyarakat tidak hanya sebagai tenaga upah semata, melainkan sebagai pemilik dari tegakan, bukan kawasan hutan Negara.

Sedangkan menurut Suhardjito konsep kehutanan masyarakat memiliki ciri-ciri sebagai berikut<sup>28</sup>:

- a. Mengembangkan hutan rakyat diatas kawasan hutan tidak produktif, baik berupa lahan milik, kawasan hutan produksi, kawasan hutan konversi, maupun kawasan lindung dan konservasi.
- b. Kehutanan masyarakat mempunyai prinsip dan watak pengelolaan sumber daya dengan ciri:

---

<sup>28</sup> Wibowo, Eddi dan Hassel Nogi S Tangkisan, (2004). *Kebijakan Publik Pro civil Society*. Yogyakarta YPAPI, Hal: 89-90.

- 1) Orientasi pengelolaan hutan yang berubah dari kepentingan untuk memperoleh keuntungan financial bagi perusahaan ke upaya pembangunan kesejahteraan masyarakat.
- 2) Tujuan pengelolaan hutan adalah untuk memaksimalkan seluruh fungsi hutan secara utuh, dimana *forest resources management* menekankan pada fungsi ekonomi yang akan komplementer dengan penekanan fungsi perlindungan dan sosial budaya dalam *forest ecosystem management*.
- 3) Rakyat sekitar hutan tidak hanya merupakan sumber tenaga kerja murah, melainkan salah satu dari *multi stakeholders* yang ikut terlibat dalam pengelolaan hutan mulai dari awal.

#### **F. Definisi Konsepsional**

Konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian dan jika masalah dan kerangka teorinya sudah jelas biasanya sudah diketahui pula fakta mengenai gejala-gejala yang menjadi pokok perhatian dan suatu konsep sebenarnya merupakan definisi: secara singkat dari kelompok fakta atau gejala tertentu<sup>29</sup>.

Definisi konsepsional bisa juga merupakan suatu pengertian dari kelompok atau yang menjadi pokok perhatian. Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih segar untuk menghindari kesalah

---

<sup>29</sup> Koentjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT.Gramedia, Jakarta, 1997, Hal: 21.

pahaman tentang pengertian, atau pembatalan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Definisi konsep dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kebijakan Publik adalah sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan untuk menghadapi masalah public.
2. Implementasi kebijakan merupakan tahap yang krusial dalam poses kebijakan publik, bahwa implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana dirumuskan di dalam kebijakan dan dipengaruhi berbagai variabel baik variabel individu maupun organisasional yang saling berinteraksi satu sama lain. .
3. Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) adalah suatu system pengelolaan sumber daya hutan yang dilakukan bersama, oleh Perhutani dan masyarakat desa hutan (MDH) serta pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) lainnya, yang merupakan implementasi visi dan misi Perhutani khususnya paradigma *Forest Resources Based Management* dan *Paradigma Community Based Forest Management* (tidak hanya bertumpu pada kayu saja tetapi bertumpu pada SDH yaitu semua produk dan jasa yang dihasilkan dari suatu kawasan hutan).

## **G. Definisi Operasional**

Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Kebijakan Perhutani Dalam Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) adalah:

### **1. Komunikasi**

- a. Kognisi (Pemahaman Kebijakan).
- b. Komunikasi dan kerjasama antar stakeholders.
- c. Proses penyampaian informasi.

### **2. Sikap Pelaksana**

- a. Persepsi dan sikap.
- b. Komitmen.
- c. Dukungan kebijakan.

### **3. Kondisi Sosial Politik dan Ekonomi**

- a. Sumber daya ekonomi lingkungan.
- b. Kondisi sosial masyarakat.
- c. Sifat opini publik.
- d. Dukungan kelompok kepentingan, partisipan, dan elit politik.

### **4. Sumber Daya**

- a. Kualitas Sumber daya manusia dan sumber daya non-manusia
- b. Kualitas pelaksana

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif menurut Singarimbun dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu, atau bisa juga dikatakan bahwa penelitian dengan tipe deskriptif bertujuan untuk menggambarkan gejala sosial tertentu<sup>30</sup>. Disini terdapat pengembangan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa.

Jenis penelitian ini digunakan karena penelitian yang dilakukan adalah untuk mengetahui sampai sejauh mana keefektifan implementasi program Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) di KPH Blora. Adapun gambaran yang diperoleh berdasarkan tiga sumber informasi yakni pengelola kegiatan PHBM, pemangku kepentingan dan juga penduduk sekitar kawasan hutan yang menjadi obyek dari program PHBM di KPH Blora.

Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat. Serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk hubungan kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena.

Penelitian ini pada akhirnya akan melahirkan data deskriptif baik secara lisan maupun tulisan dari nara sumber yang ditemui. Data yang pada umumnya berbentuk uraian atau kalimat-kalimat, merupakan informasi yang

---

<sup>30</sup> Singarimbun, Masri dan Sodian Effendi, (1989). *Metode Penelitian Survei*, Jakarta: LP3ES, Hal 4-5.

mengenai keadaan sebagaimana adanya, sumber data, dalam hubungannya dengan masalah yang diselidiki<sup>31</sup>. Sehingga dari pendekatan tersebut bisa diketahui adanya suatu aspek fenomena sosial tertentu dan menganalisisnya, dimana fenomena tersebut masih berlangsung atau dalam proses implementasi Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) di KPH Blora.

## **2. Data dan Sumber Data**

Menurut Nawawi penelitian model kualitatif sumber data ditetapkan dilapangan, dengan menyesuaikan tujuan dan masalah dengan sampel yang dapat memberikan data yang dibutuhkan. Dan jumlahnya tergantung pada ketuntasan pengumpulan data serta besarnya sampel dalam penelitian kualitatif bukan menjadi persoalan utama<sup>32</sup>.

Sumber-sumber data yang digunakan adalah data primer, data ini didapat melalui proses wawancara dengan responden dan pihak-pihak yang berkaitan serta berkompeten dengan obyek permasalahan yang diteliti. Data-datanya berupa kata-kata dan juga tindakan dari para informan. Sedangkan data pendukung (*data sekunder*) diperoleh melalui studi pustaka dengan mempelajari buku-buku, laporan, dokumen-dokumen, literatur dengan obyek penelitian

---

<sup>31</sup> Nawawi, Hadari dan Martini Hadari, (1995). *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, Hal: 211.

<sup>32</sup> Ibid, Hal: 215.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan informasi yang relevan dan akurat dalam penelitian ini maka sumber-sumber data yang digunakan adalah data primer dan sekunder seperti yang dijelaskan pada diatas. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara:

a. Wawancara terstruktur, yaitu wawancara dengan informan secara individual dengan tetap mengacu pada panduan wawancara yang disusun secara terbuka. Selanjutnya Nawawi menyatakan bahwa wawancara merupakan alat pengumpulan data berupa tanya jawab antara pihak pencari informasi dengan sumber informasi yang berlangsung secara lisan. Data atau informasi itu berbentuk tanggapan, pendapatan, keyakinan, perasaan hasil pemikiran dan pengetahuan seseorang tentang segala sesuatu yang dipertanyakan sehubungan dengan masalah penelitian<sup>33</sup>.

b. Observasi (pemantauan) secara singkat dapat diartikan sebagai pengamatan dan pencatatan secara sistematis terhadap unsur-unsur yang tampak dalam suatu gejala atau gejala-gejala pada obyek penelitian<sup>34</sup>. Observasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah mengamati aktifitas, kejadian, dan interaksi kehidupan masyarakat, terutama dalam menjalankan kegiatan yang terkait dengan program Pengelolaan Sumber Daya Hutan Bersama Masyarakat (PHBM) di KPH Blora, Kabupaten Blora, Interaksi secara langsung ditunjukkan dengan berbagai pelaksana kegiatan, seperti

---

<sup>33</sup> Ibid, Hal: 89.

<sup>34</sup> Ibid, Hal: 74.

penanaman tanaman semusim, pengelolaan dan juga interaksi secara informal dengan anggota masyarakat.

c. Kajian Dokumentasi, yakni dengan cara mendapatkan data sekunder yang berasal buku-buku, laporan-laporan, dokumen-dokumen dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan dengan obyek penelitian yang masih relevan.

#### **4. Teknik Analisa Data**

Teknik analisa yang digunakan dalam penelitian ini melalui tahapan sebagai berikut: 1) Melakukan telaah data, yakni berupa penyajian hasil data secara menyeluruh, baik dari hasil wawancara maupun dokumentasi, 2) Reduksi Data, 3) Penyusunan ke dalam satuan-satuan, 4) Kategorisasi, 5) Pemeriksaan keabsahan data, yaitu upaya menentukan data yang memenuhi syarat penelitian atau belum, karena jika belum maka perlu penyempurnaan, dan terakhir 6) Analisa data penafsiran dalam teori dari konsep yang digunakan.

Data-data yang telah diperoleh kemudian disajikan secara menyeluruh, baik yang berasal dari wawancara maupun data sekunder. Data-data tersebut kemudian dipilih berdasarkan kepentingan untuk kemudian dikelompokkan berdasarkan informasi yang telah disusun. Jika terdapat kekurangan pendataan maka perlu dilakukan penyempurnaan kembali dengan mencari kembali data yang diperlukan baik melalui wawancara dan juga

dokumen yang telah ada. Kemudian baru dilakukan pemaparan dan analisa terhadap data yang ada.

**Gambar 1.4.**

**Teknik Analisis Data**

